

EUROPOS SOCIALINIO MODELIO PROBLEMA INTEGRACIJOS PROCESĖ

Doc. dr. Leta Dromantienė

Lietuvos teisės universitetas, Socialinio darbo fakultetas, Socialinės politikos katedra
Valakupių g. 5, 10101 Vilnius
Telefonas 274 06 02
Elektroninis paštas dromante@ltu.lt

Pateikta 2004 m. balandžio 27 d.

Parengta spausdinti 2004 m. balandžio 30 d.

Santrauka

Straipsnio tikslas – nustatyti pagrindinius Europos socialinio modelio bruožus ir elementus, aptarti svarbiausias vertybines nuostatas, atskleisti šio modelio problemišumą ir santykinumą Europos Sąjungoje. Tuo tikslu analizuojama socialinės politikos raida nuo Europos Bendrijos sukūrimo iki paskutiniosios Europos Sąjungos plėtos Vidurio ir Rytų Europos link, atskleidžiamas jos vaidmuo integraciniuose procesuose ir transformacija nuo ekonominės politikos priedėlio į savarankišką politiką.

Straipsnyje aptariama gerovės valstybės samprata ir modeliai, pabrėžiamas jos nacionalinis pobūdis. Išryškinant valstybės narės nacionalinės socialinės politikos ir ES socialinės politikos skirtumus, pabrėžiami pastarosios socialinio reguliavimo uždaviniai.

Pagrindinės sąvokos: socialinė politika, gerovės valstybė, socialinis modelis, integracija, politikos derinimas.

Išvadas

Europos integracija vyksta ir srityse, nutolusiose nuo pradinio Europos Bendrijos (EB) steigimo tikslo – bendrosios rinkos kūrimo. Europos socialinė politika, atsiradusi kartu su ekonominiais integraciniais procesais, yra pliuralistinio vyksmo, kuriame valstybės narės ir Europos Sąjungos (ES) institucijos, tokios kaip Komisija, Europos Teisingumo Teismas, varžosi dėl įtakos, rezultatas. Viso šio proceso rezultatas – fragmentiška Europos socialinė politika. T. H. Marshallas apibrėžia socialinę politiką kaip jėgą, galinčią pavaduoti, papildyti arba modifikuoti ekonominės sistemos veikimą siekiant tokių rezultatų, kurių viena pati ekonominė sistema nepasiektų (Marshall, 1975, p. 15).

Europos Sąjungos socialinė politika – viena iš ES politikos krypčių, kurios turinį, kitaip nei nacionalinių valstybių lygmenį, sudaro ne tiek lėšų perskirstymas socialinėms reikmėms, kiek socialinis reguliavimas tų sričių, kurios susijusios su bendros rinkos veikimu, t. y.: darbo teisė, darbo saugos reikalavimai, socialinės darbuotojų migrantų teisės, lyčių lygiateisiškumas. ES nėra perėmusi socialinių nacionalinės valstybės funkcijų, būdingų daugeliui Vakarų Europos valstybių, t. y. lėšų perskirstymo, kuris dažniausiai pateisinamas socialiniu teisingumu ir solidarumu. Tačiau ES aktyviai įsitraukia į perskirstymo politiką per bendrąją žemės ūkio politiką ir regionų politiką struktūrinių fondų forma.

Socialinė politika yra esminis gerovės valstybės kūrimo instrumentas, pasižymintis išskirtine savybe – sugebėjimu sustiprinti piliečių lojalumą savo nacionalinei valstybei. Nacionalinių valstybių vyriausybės, garantuodamos teritorinį vientisumą, siekia puoselėti šį bruožą, užtikrindamos visuomenės nariams socialinį ir ekonominį saugumą. Pagrindinė šios veiklos priežastis yra ta, kad nacionalinis lojalumas yra ir lieka pirminiu politinės valdžios, vadovau-

jančios integraciniams procesams, šaltiniu. Tai paaiškina tą faktą, kodėl dauguma nacionalinių politikų lieka išimtinai valstybės narės kompetencija ir kodėl socialinė politika yra toks diskutuotinas ES politikos domenai (Hantrais 1995, Leibfried ir Pierson, 1995).

1. Nacionalinis gerovės valstybės pobūdis

J. Veit–Wilsonas, analizuodamas gerovės valstybės sąvokos problemišumą ir neapibrėžtumą, tvirtina, kad jos esmė yra valstybės sugebėjimas ginti žmogaus socialines teises ir mažinti skurdą ir atskirtį (Veit–Wilson, 2000, p. 2). Gerovės valstybės tyrinėtojas G. Esping–Andersen teigia, kad gerovės valstybė reiškia valstybės atsakomybę už tam tikrą minimalų gerovės suteikimą piliečiams (Esping–Andersen, 1990). Valstybės gerovė priklauso nuo vykdomos socialinės politikos. Kaip pabrėžė žymus postindustrinės visuomenės tyrinėtojas P. F. Druckeris, „skirtingos šalys ir skirtingos visuomenės, be abejonės, kuria visiškai skirtingą socialinį sektorių (...). Tačiau kiekvienai išsivysčiusiai šaliai būtinas autonomiškas, savivaldus bendruomenės organizacijų socialinis sektorius. Jis būtinas teikiant bendruomenei reikalingas paslaugas. Labiausiai jis būtinas bendruomeniniams ryšiams stiprinti ir piliečių aktyvumui formuoti. Bendruomenė yra istoriškai nulemta. Postkapitalistinėje visuomenėje ir politikoje bendruomenė tapo įsipareigojimu“ (Drucker, 1993, p. 160).

Pirmasis pasaulyje gerovės valstybės klasifikacines schemas pateikė anglų politologas R. Titmusas. Jis išskyrė marginalinį (liekamojo pobūdžio) modelį, būdingą JAV, pramonės laimėjimų (Vokietija) ir institucinį–persikirstomąjį (Skandinavija) (Titmuss, 1966). G. Esping–Andersen šiuos modelius atitinkamai pavadino liberaliuoju (čia vyrauja rinka ir individualistinė ideologija), konservatyviuoju korporatyviu (jis remiasi samdomųjų dirbančiųjų socialiniu draudimu) ir socialdemokratiu, (pirmenybė teikiama valstybei, prisiimančiai didžiausią atsakomybę teikiant paramą visiems piliečiams) (Esping–Andersen, 1990). Todėl socialinės lygybės siekimo galimybės skiriasi visuose trijuose modeliuose dėl skirtingos valstybės strategijos siekiant pašalinti skurdą (Guogis, 2000, p. 21).

Taigi bendro gerovės valstybės modelio Europos Sąjungoje nėra – atskirose valstybėse narėse veikia skirtingi socialinės gerovės modeliai. „Gerovės valstybės, – rašo A. De Swaan, – yra nacionalinės valstybės“ (Swaan, 1994, p. 102). Vidurio, Vakarų ir Šiaurės Europa korporatyviu ir socialdemokratiu gerovės modeliu remiasi labiau negu Pietų Europa. Šalyse, kuriose katalikų bažnyčia turi stipresnes pozicijas, valstybės vaidmuo labiau apribotas – čia vyrauja marginalinė politika, t. y. liberalusis gerovės modelis. Socialinės problemos nūdienos Vidurio ir Rytų Europoje, o kartu ir Lietuvoje smarkiai skiriasi tiek nuo tradicinės visuotinės gerovės valstybės, kuri apibūdinama pagal standartizuotas socialinių paslaugų teikimo formas, tiek nuo Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD) šalių postmodernios poreikių struktūros (Bernotas, Guogis, 2003).

Valstybės narės autonominė kompetencija daro didelį poveikį Europos Sąjungos socialinei politikai ir integracijai. Ypač svarbūs du šio autonomiškumo aspektai:

- a) pirminės socialinės politikos mastai ir kompetencija;
- b) konkurencingos valstybės kūrimo perspektyvos.

2. ES socialinės politikos raidos etapai

Europos integracija paverčia nacionalines gerovės valstybes, pasižyminčias jau nusistovėjusiu poveikiu piliečių gyvenimui, specifinės ir įvairiapusės Europos Sąjungos socialinės politikos komponentais. Europos Komisijos pastangos sukurti europinės socialinės kompetencijos sritį, kurioje vienodi arba bent minimalūs standartai būtų numatyti ES lygiu, įgyvendintos keliais etapais.

2.1. Romos sutartis – socialinė pažanga priklauso nuo ekonomikos augimo

Tik dvylika iš 248 Romos sutarties (1957 m.) straipsnių skirti socialinei politikai. Kadangi sutarties tikslas buvo sukurti ekonominę sąjungą, tai, kad mažai dėmesio skirta socialiniams klausimams, yra suprantama. Romos sutartyje numatyti susitarimai dėl migruojančių dirbančiųjų socialinės apsaugos (117–122 str.), Europos socialinio fondo (123–127 str.) ir profesinio rengimo (128 str.). Kiti dešimt straipsnių susiję su sveikata ir saugumu darbe (30–39 str.), du straipsniai susiję su atlyginimais ir kapitalo judėjimu (68, 69 str.), trys – su darbo jėgos mobilumu (48, 52, 59 str.) (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998). Romos sutartyje pabrėžiama, kad Komisija turi skatinti šalių bendradarbiavimą socialinėje srityje, ypač srityse, susijusiose su įdarbinimu, darbo teise ir darbo sąlygomis, profesiniu rengimu ir tobulinimusi, socialine apsauga, apsauga nuo profesinių ligų ir nelaimingų atsitikimų, darbo higiena, teise į asociacijas ir kolektyvines darbdavių ir darbuotojų derybas, tačiau nesukonkretinama, kokia forma šis bendradarbiavimas turėtų vykti.

Romos sutartis byloja, kad Bendrijos socialinė politika tarnauja vienam tikslui – skatinant ekonominę integraciją, panaikinti galimus konkurencingumo ir mobilumo iškraipymus. Socialinės politikos plėtra, ypač derinimas, buvo daugiau arba mažiau suprantama kaip sėkmingos ekonominės integracijos padarinys. Dauguma formuluočių greičiau atspindėjo valstybių narių nacionalinius interesus ir jų tarpusavio nesutarimus, o ne socialinius įsipareigojimus. Pavyzdžiui, 117 straipsnyje teigiama, kad valstybės narės susitaria, kad reikia skatinti darbuotojų darbo ir gyvenimo sąlygų gerinimą, nes tai palengvintų jų suderinimą tarp valstybių narių, tačiau jau antrame šio straipsnio paragrafe tvirtinama, kad jau pats bendrosios rinkos įgyvendinimas yra palankus socialinių sistemų derinimui (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 241).

Taigi socialiniams klausimams šiuo laikotarpiu nebuvo skirta daug dėmesio, išskyrus tai, kad buvo sukurti struktūriniai fondai. Buvo pasiūlyta keletas socialinių nuostatų, kurios dažniausiai buvo neatsiejamoms nuo ekonomikos plėtros proceso.

Kaip pastebi G. Ross (1995), Europos Bendrija atsiribojo nuo daugumos gerovės valstybės sričių, o Komisija apsiribojo iš esmės griežtai limituota socialinės politikos vykdymo galia. Socialinės politikos nebuvimas Romos sutartyje paaiškinamas lemiamu socialinės politikos, kaip valstybės kūrimo instrumentu, vaidmeniu nacionalinėse gerovės valstybėse. Nacionaliniai politiniai elitai buvo pasirengę perduoti socialinę politiką supervalstybei tik tuo atveju, jeigu būtų įrodyta, kad Europos socialinė politika naudinga ekonominiams tikslams, kurie negali būti pasiekti nacionaliniu lygmeniu. ES socialinė politika Romos sutartyje apibrėžta kaip nacionalinis reikalas. Anot G. Ross, visos virtualiai organizuotos socialinės jėgos – politinis elitai ir partijos, darbdaviai, sąjungos ir kt. – tautą laiko nacionalinės valstybės pagrindu. Socialinė politika tampa fundamentaliu mechanizmu paskirstant turimą atlygį (Ross, 1995, p. 360).

2.2. Europos Bendrijos socialinių veiksmų programa

Politinių įsipareigojimų peraugimo į įstatymų priėmimą socialinių reikalų srityje požymiai pastebėti Europos Komisijos socialinių veiksmų programoje tik aštuntajame dešimtmetyje, praėjus daugiau nei dešimtmečiui po Europos Tarybos socialinės chartijos (1961), pateikiančios visapusišką ir nuoseklų socialinės politikos nuostatų rinkinį, paskelbimo. 1974 m. Europos Tarybos rezoliucijoje „Dėl socialinių veiksmų programos“ (21/1/1974, OJ C 13/1 12.2.74) pažymima, kad ekonominė ekspansija nėra savitiksliis dalykas. Ji turėtų užtikrinti geresnę gyvenimo kokybę. Socialinių veiksmų programa kėlė uždavinius gerinti užimtumą, gyvenimo ir darbo sąlygas, tobulinti sprendimų socialiniais, ekonominiais ir darbo klausimais įgyvendinimą. Tačiau teksto formuluotės, kuriomis išdėstyta subsidiarumo principas (neminint šio termino), tradiciškai sustiprino nacionalinės valstybės atsakomybę: „Taryba yra tos nuomonės, kad Bendrijos socialinė politika yra savarankiška politika ir turėtų Bendrijos priemonėmis prisidėti prie išvardytų uždavinių įgyvendinimo, kurį vykdo nacionalinės socialinės politikos,

tačiau nesiekti standartinių sprendimų visoms socialinėms problemoms, neperkelti atsakomybės už jas į Bendrijos lygmenį, jei manoma, kad šių problemų sprendimas yra efektyvesnis kitais lygiais“ (OJ C 13/1 12.2.74).

Nors socialinė politika liko nacionalinės valstybės rūpesčio objektas, socialinių veiksnių programa buvo svarbi tuo, kad suformavo Bendrijos socialinės politikos uždavinių paketą visam dešimtmečiui, valstybėse narėse 8-ajame dešimtmetyje įvyko staigus protrūkis įgyvendinant įvairias priemones švietimo, mokymo, sveikatos apsaugos, saugumo darbe, dirbančiųjų, moterų teisių apsaugos, skurdo mažinimo srityse, įsteigta nemažai europinių tinklų ir tarnybų, skatinančių socialinę pažangą.

2.3. Suvestinis Europos aktas – naujas socialinės politikos impulsas

Prancūzijos prezidentas Fransua Miteranas (Francois Mitterand) 1981 m. išklėlė *bendros socialinės erdvės sukūrimo* idėją (*espace social*), kurią vėliau perėmė Žakas Deloras (Jacques Delors), 1985 m. tapęs Europos Komisijos prezidentu. Socialinės erdvės idėja susiformavo Prancūzijos prezidentavimo Europos Bendrijai metu, t. y. dar tada, kai socialinės politikos vykdymas buvo labai stipriai siejamas su ekonomine pažanga. Socialinė politika buvo remiama kaip priemonė, stiprinanti ekonominę sanglaudą, todėl turėjo būti įgyvendinama tais pačiais principais kaip ekonominė, monetarinė ir industrinė politika. Sekant tokia neofunkcionalistine logika, „socialinė politika vystėsi kaip ekonominės integracijos funkciškai būtina sąlyga“ (Room, 1994, p. 21).

Europos Komisija ėmė suvokti socialinę politiką kaip lemiamą instrumentą kuriant Europos „supervalstybę“ ir pradėjo teikti ryžtingus pasiūlymus, turėjusius įtakos tolesnei socialinės politikos raidai. Pasak G. Ross, Ž. Deloro Komisijos nariai pasinaudojo rusiškos matrioškos principu, kurio esmė – panaudoti ES rinkos kūrimo įgaliojimus įsiterpti į nacionalinės valstybės stiprinimo sritis (1995, p. 363).

Siekdamos sukurti bendrą rinką, 12 valstybių narių pasirašė Suvestinį Europos aktą (SEA) 1986 m.) ir įsipareigojo stiprinti socialinę ir ekonominę sanglaudą. Deja, buvo pasiekta santykinai maža pažanga kuriant Bendrijos socialinės politikos teisinę bazę. Reikėtų pabrėžti, kad įvyko dideli pokyčiai spartinant socialinės politikos sprendimų priėmimo procesą. Naujasis 118a straipsnis, pridėtas prie 188 straipsnio EEC sutarties, pabrėžė darbo sąlygų, aplinkos, darbuotojų sveikatos ir saugumo darbe klausimus, kurie turėjo būti sprendžiami kvalifikuotos daugumos balsavimu. Tokiu būdu SEA suteikė galimybę sparčiau spręsti tokius socialinės politikos klausimus, kurie anksčiau buvo sunkiai pasiekiami. Šiuo laikotarpiu susiformavo ir socialinio dialogo fenomenas, padaręs didelį poveikį tolesnei socialinei raidai.

2.4. Maastrichto sutartis ir susitarimas dėl socialinės politikos

1989 m. gruodžio 8–9 d. susitikimo Strasbūre metu visų valstybių narių vadovai, išskyrus Didžiąją Britaniją, priėmė Bendrijos darbininkų pagrindinių socialinių teisių chartiją, kuri jau buvo numatyta SEA. Chartijos rezoliucijos preambulėje pažymima, kad socialiniams aspektams turi būti skiriama tiek pat dėmesio kaip ir ekonominiams, kad šie klausimai turi būti sprendžiami suderintai. Panašiai kaip Europos Tarybos socialinė chartija (1961 m.), Bendrijos chartija neturėjo teisinės galios ir buvo daugiau deklaratyvus dokumentas, kurio įgyvendinimas priklausė nuo valstybių narių. Socialinis chartijos pagrindas tebuvo bandymas patikinti, kad socialinės apsaugos sritys yra priimtinos ir bus įgyvendinamos vykdant Bendrijos politiką.

Principai, numatyti Bendrijos socialinėje chartijoje, įtvirtinti Europos Sąjungos sutarties (Maastrichte 1992 m. vasario 7 d.) specialiame skyriuje, pavadintame „Susitarimas dėl socialinės politikos“. Šis atskiras skyrius buvo išimtas iš sutarties ir pateiktas kaip atskiras priedas, reikalaujant Didžiąjai Britanijai. Taip jis tapo privalomas visoms valstybėms narėms, išskyrus Didžiąją Britaniją.

Susitarimo pirmajame skyriuje pabrėžiamas užimtumas, darbo ir socialinių sąlygų gerinimas, darbdavių ir darbininkų dialogas, žmogiškųjų išteklių plėtra, socialinės atskirties pro-

blemos sprendimas. Svarbu tai, kad šie uždaviniai galėjo būti įgyvendinami skirtingai, t. y. atsižvelgiant į atskirų valstybių praktiką, palaikant Bendrijos ekonomikos konkurencingumą. Susitarimo antrajame skyriuje pažymėtas papildomas Bendrijos vaidmuo sprendžiant sveikatos ir saugumo darbe, darbo sąlygų klausimus, informaciją ir dirbančiųjų konsultavimą, vyrų ir moterų lygybės klausimus, bedarbių problemas. Tai leido Tarybai sprendžiant socialinius klausimus veikti atsižvelgiant į kiekvienos valstybės sąlygas ir praktiką. Be to, atsirado naujovė – kvalifikuotos daugumos balsavimas sprendžiant dirbančiųjų socialinio saugumo ir socialinės apsaugos, dirbančiųjų ir darbdavių atstovavimo, darbo sąlygų trečiojo pasaulio asmenims, finansinės paramos darbo vietų steigimui klausimus. Maastrichto sutarties (1993 m.) 8-ajame straipsnyje minima Sąjungos pilietybė, reiškianti, kad kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra ir Europos Sąjungos pilietis (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 75) ir naudojasi ES socialine apsauga.

2.5. Amsterdamo sutartis – socialinių klausimų prioriteto pripažinimas

Amsterdamo sutartis (1997 m. spalio 2 d.) papildė Europos Sąjungos ir Europos Bendrijų steigimo sutartis. Susitarimas dėl socialinės politikos buvo įtrauktas į Sutartį XI skyriumi, pavadintu „Socialinė politika, švietimas, profesinis mokymas ir jaunimas“ ir tapo privalomas ir Didžiąjai Britanijai, taip įpareigodamas visas valstybes nars plėtoti socialinę dimensiją kaip svarbų Europos integracijos komponentą. Daugiausia dėmesio sutarties pataisose skiriama užimtumo politikai.

Papildytas 117 straipsnis (Amsterdamo sutartyje 136) nubrėžė pagrindinius ES socialinės politikos tikslus, atsižvelgdamas į Europos Tarybos socialinę chartiją (1961 m.) ir į 1989 EB socialinę chartiją: „skatinti užimtumą, gerinti gyvenimo ir darbo sąlygas bei jas derinti, užtikrinti reikiamą socialinę apsaugą, įmonių vadovybės ir darbuotojų dialogą, žmoniškųjų išteklių raidą, siekiant garantuoti ilgalaikį aukštą užimtumo lygį, kovoti su atskirtimi“ (European Union, p. 101).

Amsterdamo sutarties svarba užimtumo ir socialinei politikai yra ta, kad ją priėmus minėtieji Europos Sąjungos socialinės politikos skirtumai išnyko – šiuos klausimus imta spręsti Europos Sąjungos lygiu. Susitarimas dėl socialinės politikos sudarė neatsiejamą Amsterdamo sutarties dalį, o jos nuostatos be išimčių taikomos visose valstybėse narėse – visi ES piliečiai (atskiriant juos nuo ES gyventojų) dabar gali naudotis per paskutinį XX a. dešimtmetį priimtą socialinę politiką reglamentuojančių teisės aktų, kurių nuostatos taikomos ir Didžiojoje Britanijoje, teikiamais pranašumais.

3. ES socialinio modelio bruožai ir elementai

Kaip jau minėta, valstybės narės kuria nacionalinės gerovės modelius, o ES socialinė politika susijusi su socialiniu reguliavimu. Todėl Europos socialinį modelį galima apibrėžti kaip EB/ES ir valstybių narių teisinių aktų rinkinį ir kaip priemones, įgyvendintas skatinant nuoseklią ir visapusišką socialinę politiką Europos Sąjungoje. Be to, ES politikų, ekonomistų, sociologų nuomone, Europos socialinis modelis išreiškia bendrąsias socialines vertybes ir principus skirtingais socialiniais klausimais ir išryškina jų svarbą aiškinant ir propaguojant EB tikslus. Kaip pabrėžta valstybių vadovų susitikime Nicoje 2000 m. gruodžio mėn., Europos socialinis modelis, pasižymintis aukštą socialinės apsaugos lygį teikiančiomis sistemomis, išskirtinu dėmesiu socialinio dialogo svarbai ir bendrosioms paslaugoms, gyvybiškai būtinoms socialinei sanglaudai, nepaisant valstybių narių socialinės apsaugos sistemų skirtumo, vadovaujasi bendromis vertybinėmis nuostatomis (Vaughan–Whitehead, 2003, p. 4).

3.1. ES socialinio modelio vertybinės nuostatos

Specifinės esminės Europos modelio vertybės Europos Sąjungos plėtros kontekste apima demokratiją, individualias teises, laisvas kolektyvines derybas, visiems lygias galimy-

bes, socialinę gerovę ir solidarumą. Turint omenyje tai, kad socialinė dimensija yra reikšmingas veiksnys stiprinant ekonominę ir socialinę sanglaudą, o kartu ir politinį stabilumą bei plėtojant ekonomikos raidą, reikšminga vertybė šiame kontekste yra socialinė apsauga kaip visuma.

Ilgalaikio Europos Komisijos pirmininko ir socialinės chartijos rengėjo Ž. Deloro nuomone, Europos socialinis modelis grindžiamas trimis pagrindinėmis vertybėmis:

1. *Ekonominiu lenktyniavimu* (konkurencingumu) pripažįstant laisvąją rinką.
2. *Socialine sanglauda ir solidarumu* siekiant mažinti nelygybę, t. y. teikiant pagalbą iš struktūrinių fondų labiausiai atsilikusiems regionams, užtikrinant tam tikrą perskirstymą įgyvendinant būtinas socialinės apsaugos programas arba garantuojant paslaugas, atitinkančias bendrus visuomeninius interesus (elektra, dujos, transportas ir pan.), ginant dirbančiųjų ir piliečių teises, kaip deklaruojama Europos chartijose.
3. *Socialiniu dialogu* visuose lygiuose sprendžiant minėtas problemas ir *subsidiarumo principo* taikymu.

Be minėtųjų, yra nemažai kitų svarbių vertybių, priskirtinų Europos socialiniam modeliui. Tai visų pirma Europos Komisijos ir atskirų valstybių narių darbotvarkėje pabrėžti *kokybiniai reikalavimai*, taikytini užimtumui, darbo sąlygoms, gamybiniais santykiams ir socialinei politikai apskritai, siekiant išaukštinti sveikos konkurencijos pranašumu ir ES tikslus. Kai kurių tyrinėtojų nuomone, bendros Europos vertybės negali būti ribojamos anksčiau minėtomis problemomis ir turėtų apimti tokias dimensijas kaip kultūra, aplinka, švietimas, gyvenimo būdas (Chouraqui ir O'Kelly, 2001). Tačiau reikia pabrėžti, kad valstybių narių savarankiškas rūpinimasis tokiomis sritimis kaip švietimas, sveikatos apsauga, transportas, vadovaujantis bendromis ES nuostatomis, ir yra Europos socialinio modelio specifika. Tarp visuotinių vertybių būtina pabrėžti nediskriminacinę visuomenę, suteikiančią tas pačias teises visiems piliečiams, nepaisant lyties, rasės arba tautybės, nes EB, kaip naujos struktūros, sukūrimo tikslas po Antrojo pasaulinio karo buvo siekimas užkirsti kelią panašioms konfliktams, ksenofobijai ir rasizmui. Dalyvavimas, savarankiška socialinė atsakomybė ir solidarumas yra kitos fundamentalios Europos bendruomenės vertybės.

Būtina pabrėžti, kad šios vertybės ir principai yra ne tik Bendrijos, bet ir valstybių narių vykdomos politikos instrumentai. Europos Bendrijos sukūrimas nėra šių vertybinių nuostatų priežastis. Šias vertybes Europos šalys puoselėtų ir jomis dalintųsi bet kuriuo atveju. Tačiau nekyla abejonų, kad ES sandara ir valstybių narių siekiai plėtoti bendradarbiavimą, koordinavimą ir savitarpio priklausomybę, taip pat bendros socialinės politikos taisyklės padėjo apginti ES valstybių narių įsipareigojimus socialinei politikai ir suvaržė socialinį dempingą socialinėje srityje, kuris kilo dėl to, kad valstybės narės (Didžioji Britanija, Prancūzija) nesilė vienodų socialinių garantijų migruojantiems darbininkams, kurie buvo priversti darbo jėgą parduoti mažesne už rinkos kaina.

3.2. Skirtingi Europos socialinio modelio elementai

ES socialinio modelio kritikai teigia, kad toks modelis neegzistuoja, nors gana išskirtinai socialinės politikos bruožai būdingi tik ES, o ne kitoms pasaulio šalims. Kita vertus, Europos socialinio modelio šalininkai į šį modelį įtraukia beveik viską, įskaitant tuos elementus, kurie aiškiai nėra Bendrijos teisės dalis (Vaughan–Whitehead, 2003, p. 6).

Pagrindiniai Europos socialinio modelio elementai yra šie: darbininkų darbo teisė, užimtumas; lygios galimybės; nediskriminavimo politika, darbuotojų dalyvavimas, informavimas ir konsultavimas, socialinių partnerių pripažinimas ir įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą, socialinis dialogas ir kolektyvinės derybos, pilietinės visuomenės dalyvavimas, viešosios ir bendrosios paslaugos, teisingas uždarbis, socialinė apsauga, socialinė integracija, pagrindinis darbas ir socialinės teisės (darbuotojų ir apskritai piliečių), regioninė sanglauda, tarptautinės socialinės politikos ir instrumentai.

3.3. Europos socialiniam modeliui būdingi bruožai:

– **Visapusiškas požiūris į socialinius klausimus.** Šio modelio tikslas – apimti visas svarbias socialines sritis ir kuo didesnę žmonių skaičių. Europos socialinis modelis laipsniškai imtas taikyti ne tik naujoms darbuotojų kategorijoms, bet ir kitoms, su darbo rinka nesusijusioms, žmonių kategorijoms. Tokia pažanga aiškiai susijusi su Europos Sąjungos vykdoma politika dėl socialinės atskirties.

– **Praplėstos minimalios teisės atsižvelgiant į darbo sąlygas.** Svarbu paminėti pažangią kai kurių ES įstatymuose nagrinėjamų klausimų plėtrą. Tarp jų – darbuotojų mobilumas, kova su nesveika konkurencija, lygių vyrų ir moterų užtikrinimas, sveikatos ir saugos darbo vietoje užtikrinimas. ES įstatymai taip pat nagrinėja ir tarptautinius su užimtumu susijusius klausimus. Be to, pasiekta nemažai laimėjimų gerinant darbo sąlygas darbuotojams, neturintiems nuolatinio darbo: priimti reglamentai dėl sutarčių sudarymo, numatyta galimybė dirbti nevisą dieną arba dirbti pagal terminuotą sutartį.

– **Tvari ir visapusiška socialinės apsaugos sistema.** Visapusiška socialinė apsauga, kuri remiasi solidarumo principu, yra vienas Europos socialinio modelio elementų, kurį ES yra linkusi taikyti ir gretimose šalyse (pvz., Balkanuose), ir šalyse kandidatėse (Vidurio ir Rytų Europoje, Maltoje ir Kipre).

– **Tvirtas ir gerai funkcionuojantis socialinis dialogas.** Socialinis dialogas buvo išplėtotas visose valstybėse narėse. Nuo Amsterdamo sutarties socialinis dialogas išaugo į bendrą valdymo procesą Europos Sąjungos lygmeniu. Kitas Europos socialinio dialogo bruožas – derybų skirtingais lygmenimis derinimas (ES, nacionalinės, regioninės, įmonių derybos). Tai yra išskirtinė Europos socialinio modelio savybė, lyginant su vyraujančia decentralizacija įmonių lygmeniu JAV ir Japonijos sistemose (Couraqui ir O’Kelly, 2001).

– **Demokratiškumas ir aktyvus dalyvavimas darbe.** Bendrijos įstatymais buvo išplėtotas demokratiškumas darbe (bendras sprendimų priėmimas, informavimas, konsultavimas, finansinis dalyvavimas, kt.), šiais klausimais priimta nemažai nuostatų atskirose valstybėse narėse. Tai atspindi vieną svarbių ES įstaigoms būdingų bruožų. Darbuotojų įsitraukimas priimant sprendimus išplėtotas ir Bendrijos priimtoje direktyvoje „Dėl Europos įmonių įstatymo“. Profesinės sąjungos ir darbdaviai įsitikinę darbuotojų dalyvavimo priimant sprendimus nauda.

– **Pilietinės visuomenės dalyvavimas.** Pilietinė visuomenė vis labiau įtraukiama į sprendimų priėmimo procesą. ES forumų metu buvo pateikta nauja sąvokos „Europos pilietinė visuomenė“ samprata. Visuomenės dalyvavimas suvokiamas kaip neatsiejamas demokratiškumo elementas, apimantis ne tik darbuotojus ir jų atstovus, bet ir piliečius, ir jiems atstovaujančias grupes (pvz., nevyriausybines organizacijas).

– **Integruota visuomenė.** Vadovaujantis solidarumo principu, vienas iš Europos institucijų ir ES valstybių narių tikslų – atsižvelgti į kiekvieną Europos piliečių grupę. Socialinės apsaugos ir socialinės integracijos programos labiausiai pažeidžiamoms visuomenės grupėms peraugo į strategiją kovai su socialine atskirtimi. Šiuo metu ši strategija praplėsta ir taip pat taikoma šalyse kandidatėse (Vidurio ir Rytų Europoje ir Viduržemio jūros šalyse).

– **Teisingas uždarbis ir gyvenimo standartai.** Šie klausimai nagrinėjami tiek Europos Sąjungos, tiek nacionaliniu valstybių narių lygiu ir traktuojami kaip pagrindinė demokratijos sąlyga. Socialinio teisingumo principai įtraukti į Europos chartijos ir kitus EB dokumentus, ir buvo papildyti svarbiomis socialinės integracijos programomis. Uždarbio klausimas vis dar nėra EB kompetencijos sritis. Šį klausimą sprendžia atskiros valstybės narės, vadovaudamosi minimalaus atlyginimo nuostatais, tam, kad užtikrintų tvarius pragyvenimo standartus.

– **Pirmenybė užimtumo politikai.** Užimtumo politika yra pagrindinis Europos Sąjungos klausimas ir vienas esminių Europos socialinio modelio bruožų. Pirmąkart šio modelio istorijoje Europos Taryba nustatė kiekybinius aktyvios darbo rinkos politikos tikslus visoms narėms. Narės gali laisvai pasirinkti strategijas, kurios padėtų įgyvendinti ir pasiekti numatytus tikslus, tačiau tai turi būti įgyvendinta per penkerius metus. Kasmet jų nacionalinės programos analizuojamos, o rezultatai įvertinami Europos Taryboje. Taryba neatlieka kontrolės, bet teikia viešas rekomendacijas narėms, neįgyvendinusioms bendrųjų tikslų. Verta pažy-

mėti, kad šis procesas turi tam tikrą teigiamą įtaką valstybių narių vykdomai užimtumo politikai.

– **Bendrosios paskirties paslaugų teikimas.** Amsterdamo sutarties 16 straipsnis pabrėžia bendrųjų ekonominių paslaugų vaidmenį užtikrinant Europos Sąjungos socialinę ir teritorinę sanglaudą ir šių paslaugų (pvz., elektra, dujos, kitos komunalinės paslaugos) vaidmenį Europos socialiniame modelyje (European Union, p. 47). 2000 m. rugsėjį Komisija pateisė savo pranešimą dėl bendrųjų paslaugų, o Taryba priėmė deklaraciją dėl bendrosios paskirties paslaugų, kuri buvo patvirtinta Europos viršūnių susitikime Nioje. Šio susitikimo metu buvo numatyta ir toliau vadovautis Sutarties 16 straipsnio gairėmis.

– **Lygios galimybės ir kova su diskriminacija.** Nors ES visada siekė ir kovojo už lygių vyrų ir moterų galimybių užtikrinimą, tačiau nelygybė ir diskriminacija ir toliau egzistuoja tokiose srityse kaip užimtumas, socialinė apsauga ir kt. Visaverčio užimtumo samprata numato gerai apmokamų ir blogai apmokamų darbų perskirstymą iš esmės, atsižvelgiant į darbo, šeimos ir dalyvavimo visuomeniniame gyvenime suderinamumą. Vyrų ir moterų lygiateisiškumas tapo pagrindine socialinių klausimų ašimi, siekiant užtikrinti lygias teises visose Bendrijos vykdomose politikose, pašalinti lyčių nelygybę, kuri akivaizdi konkrečiose socialinio, ekonominio ir politinio gyvenimo srityse. Remiantis Amsterdamo sutarties 13 straipsniu, ES taip pat pateikė būdų kovoti su bet kokia diskriminacija (European Union, p. 47). Tai turėtų tapti svarbiu klausimu visose ES srityse. ES socialinių veiksmų planas numato lygias teises negalią turintiems žmonėms, tautinėms mažumoms ir kitoms diskriminaciją patiriančioms žmonių kategorijoms.

Europos socialinis modelis, kaip dinamiškas reiškinys, kito kartu su Europos plėtros strategijomis, stiprėjant Bendrijos integraciniams procesams nuo Romos sutarties iki bendros rinkos, ekonominės ir pinigų sąjungos, bendros valiutos įvedimo. Tolesnę jo raidą, be abejonės, nulems naujų Vidurio ir Rytų Europos valstybių ir Viduržemio jūros šalių įstojimas į ES. Tai tik dar kartą patvirtina Europos socialinio modelio glaudžią sąsają su ES ekonomine ir politine plėtra. Be to, nuolatinį socialinės politikos tobulėjimą lemia Europos Sąjungos valstybių narių ekonomikos augimas, žinių visuomenės raida, darbo organizavimo modernėjimas, reikalaujantis nuolatinio prisitaikymo.

Išvados

1. Europos Sąjungos socialinė politika – viena iš ES politikos kryptių, kurios turinį, kitaip nei nacionalinių valstybių lygmens, sudaro ne tiek lėšų perskirstymas socialinėms reikmėms, kiek socialinis reguliavimas tų sričių, kurios susijusios su bendros rinkos veikimu, t. y. darbo teisė, darbo saugos reikalavimai, socialinės darbuotojų migrantų teisės, lyčių lygiateisiškumas.

2. Socialinė politika yra esminis gerovės valstybės kūrimo instrumentas, pasižymintis išskirtine savybe – sugebėjimu sustiprinti lojalumą savo nacionalinei valstybei.

3. Bendro gerovės valstybės modelio Europos Sąjungoje nėra – atskirose valstybėse narėse veikia skirtingi socialinės gerovės modeliai. Gerovės valstybės yra nacionalinės valstybės.

4. Europos integracija paverčia nacionalines gerovės valstybes, pasižyminčias jau nusistovėjusiu poveikiu piliečių gyvenimui, specifinės, įvairiapusės Europos Sąjungos socialinės politikos komponentais.

5. Europos socialinį modelį galima apibrėžti kaip EB/ES ir valstybių narių teisinių aktų rinkinį, taip pat kaip priemones, įgyvendintas skatinant nuoseklią ir visapusišką socialinę politiką Europos Sąjungoje.

6. Specifinės esminės Europos modelio vertybės Sąjungos plėtros kontekste apima demokratiją, individualias teises, laisvas kolektyvines derybas, visiems lygias galimybes, socialinę gerovę ir solidarumą, socialinę apsaugą kaip visumą.

7. Pagrindiniai Europos socialinio modelio elementai – darbininkų darbo teisė, užimtumas; lygios galimybės; nediskriminavimo politika, darbuotojų dalyvavimas, informavimas ir

konsultavimas, socialinių partnerių pripažinimas ir įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą, socialinis dialogas ir kolektyvinės derybos, pilietinės visuomenės dalyvavimas, viešosios ir bendrosios paslaugos, teisingas uždarbis, socialinė apsauga, socialinė integracija, pagrindinis darbas ir socialinės teisės (darbuotojų ir apskritai piliečių), regioninė sanglauda, tarptautinės socialinės politikos ir instrumentai.

8. Tolesnę Europos socialinio modelio raidą nulems naujų Vidurio ir Rytų Europos valstybių ir Viduržemio jūros šalių įstojimas į ES, taip pat Europos Sąjungos valstybių narių ekonomikos augimas, žinių visuomenės raida, darbo organizavimo modernėjimas, reikalaujantis nuolatinio prisitaikymo.

LITERATŪRA

1. **Europos Bendrijos** steigimo sutartis // Europos Sąjunga. Steigimo dokumentų rinktinė. – Vilnius, 1998.
2. **European Union.** Consolidated versions of the treaty on European Union and the treaty establishing the European Community, European Communities (1997).
3. **Council** Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme (OJ C 13/1 12.2.74).
4. **Bernotas D., Guogis A.** Socialinės politikos modeliai: dekomodifikacijos ir savarankiškai dirbančiųjų problemos. – Vilnius, 2003.
5. **Chouraqui A. and O’Kelly K.** „Which European social model?“. A challenged balance between regulation and deregulation“. Introduction to the conference „Which European social model“, 10-11 September 2001, Aix en Provence, organized by European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions and the LEST.
6. **Drucker P. F.** Post-capitalistic society. Printed in Great Britain by Clays. LTD, st. Ives plc. 1993.
7. **Esping-Andersen G.** The Three Worlds of Welfare Capitalism. – London, 1995.
8. **Guogis A.** Socialinės politikos modeliai. – Vilnius, 2000.
9. **Hantrais L.** Social Policy in the European Union. – Houndmills: MacMillan, 1995.
10. **Leibfried S. and Pierson P.** Eds. European Social Policy. Between Fragmentation and Integration. – Washington (D.C.): Brookings Institution, 1995.
11. **Marshall T. H.** Social Policy. – London: Hutchinson, 1975.
12. **Room G.** European social policy: competition, conflict and integration / R. Page and J. Baldock. Eds. Social Policy Review. – Canterbury: Social Policy Association, 1994. Vol. 6.
13. **Ross G.** Assessing the Delors era and Social policy / Leibfried S. and P. Pierson European Social Policy. Between Fragmentation and Integration. – Washington (D.C.): Brookings Institution, 1995.
14. **Swaan A. D.** Perspectives for Transnational Social Policy in Europe: Social Transfers from West to East / Abram De Swaan. Ed. Social Policy beyond Borders: The Social Question in International Perspective Amsterdam University Press, 1994.
15. **Titmuss R.** Essays on Welfare State. – London, 1966.
16. **Vaughan-Whitehead D. C.** EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of European Social Model. – Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 2003.
17. **Veit-Wilson J.** States of Welfare: A Conceptual Challenge // Social Policy and administration. 2000. Vol. 34. No. 1.

THE PROBLEM OF EUROPEAN SOCIAL MODEL IN THE PROCESS OF INTEGRATION

Assoc. Prof. Dr. Leta Dromantienė

Law University of Lithuania

Summary

The article emphasizes that accounts of European social policy generally present a minimalist interpretation of European Union involvement. The sovereign nation-state allows no relevant role for the EU in social policy. The Union’s sphere is market building, leaving social policy to citizen-

focused, national welfare state, its sovereignty formally untouched though perhaps endangered indirectly by growing economic interdependency. Three welfare state models (liberal, social-democratic, conservative) are discussed in the article. The author highlights that the welfare states are national states.

The article defines and discusses European social model as a set of European Community and member-state legal regulations, but also as a range of practices aimed at promoting a comprehensive social policy in the European Union. The European social model has developed alongside the different steps taken towards European integration, that confirms how this model is related to EU economic and political integration.

The common values, that includes European social model, such as democracy, individual rights, free collective bargaining, equality of opportunity for all, and social welfare and solidarity are discussed in the article. The article gives the set of different elements of the European social model major of them labour law on worker's rights, employment, equal opportunities, antidiscrimination, etc., that can be characterized as „European society“.

The progress of European social model depends on the growth of European economies, the development of knowledge societies, and the modernization of work organization that requires constant adaptation.

Keywords: Integration, Social Policy, State of Social Welfare, Social Model, Policy Harmonization.